



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

The Peace Institute

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Romana Bešter

MIGRACIJSKA POLITIKA SLOVENIJE IN EU

Primerjava zakonodaje, strateških dokumentov in priporočil, s poudarkom na integracijski politiki

Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij

Mirovnega inštituta 2002

©Mirovni inštitut, Ljubljana, 2003

PRIMERJAVA INTEGRACIJSKIH POLITIK NEMČIJE, FRANCIJE, ŠVEDSKE IN SLOVENIJE

KRATEK PREGLED

Cilj študije je bil predstaviti različne teoretične modele integracije in konkretne integracijske politike držav, ki se bolj ali manj približujejo omenjenim modelom. Pri tem sem skušala najti odgovore na sledeča vprašanja: V čem se integracijske politike proučevanih držav med seboj razlikujejo in ali imajo kakšne skupne točke? Kakšni so učinki posameznih integracijskih politik v proučevanih državah? Ali imajo različni modeli integracije različne učinke na dejansko integracijo priseljencev? Kakšne lekcije lahko potegnemo iz izkušenj proučevanih držav članic EU za Slovenijo in njeno integracijsko politiko? Glavne ugotovitve študije lahko strnemo v pet točk. Prvič, različni modeli integracije ne predstavljajo zgolj različnih načinov doseganja istega cilja, temveč se razlikujejo tudi po samih ciljnih (asimilacija / vračanje priseljencev v njihove izvorne države / multikulturalna družba). Drugič, različni modeli integracije imajo različne učinke na dejansko integracijo imigrantov. Tretjič, nobeden od analiziranih modelov ni uspešen na vseh področjih integracije. Četrto, povsod so se pokazale razlike med zastavljenimi cilji in dejanskimi učinki integracijskih programov, iz česar lahko zaključimo, da je potrebno ukrepe integracijske politike stalno spremljati, ocenjevati ter po potrebi spreminjati. Petič, iz izkušenj ostalih držav in upoštevajoč družbeno realnost v Sloveniji lahko predvidevamo, da bi bila za Slovenijo primerna takšna integracijska politika, ki bi temeljila na kulturnem pluralizmu, ki bi bila usmerjena na celotno družbo in ne le na priseljence, zagotavljala posebne ukrepe za pomoč priseljencem v začetnem obdobju njihovega vključevanja v novo življenjsko okolje, kasneje pa predvsem zagotavljala enake možnosti vsem prebivalcem, da se enakopravno vključujejo in sodelujejo v vseh sferah družbenega življenja.

UVOD

Številne evropske države so v zadnjem desetletju sprejele nove, restriktivnejše imigracijske politike, s katerimi želijo omejiti pritek tujcev na svoje ozemlje. V Evropi se širi strah pred tujci, ki naj bi Evropejcem odvzemali delovna mesta, zasedali stanovanja, živeli »na njihov račun«, ogrozili njihovo kulturo z vnašanjem tujih vrednot in navad, poviševali stopnjo kriminala ipd. Kljub takšni sliki, ki se pogosto neupravičeno ustvarja v javnosti, in vse večjemu številu ljudi, ki nasprotujejo nadaljnjim imigracijam, pa demografski trendi kažejo na to, da se bodo morale v prihodnosti imigracije kvečjemu povečevati, ne pa zmanjševati, če bo Evropa želela zapolniti potrebe po delovni sili in zmanjšati naraščajoče nesorazmerje med upokojenim in aktivnim prebivalstvom¹ (Sancton 2000).

Zahodne države si danes predvsem prizadevajo ustaviti oz. preprečevati nezakonite migracije ter omejiti delovne migracije oz. jih regulirati glede na lastne potrebe. Med vse pomembnejšimi cilji migracijskih politik pa se v zadnjem času pojavlja tudi integracija priseljencev – tako tistih, ki že dlje časa živijo v imigrantski državi, kot tistih, ki bodo šele prišli. Glavni cilj integracijskih politik je vključitev priseljencev v večinsko družbo na tak način, da postanejo njen funkcionalni člen, da enakopravno sodelujejo pri njenemu razvoju in imajo možnost samostojnega življenja. Poti do uresničitve tega cilja so v različnih državah različne, odvisne (tudi) od tega, katere vrednote postavlja v ospredje večinska družba (npr. demokracijo, liberalizem, pluralizem, socialno državo...) oz. kaj predstavlja želeni končni rezultat integracijskega procesa (asimilacija, multikulturalna družba...). Integracija priseljencev dejansko v vseh družbah stalno poteka ne glede na obstoj oz. neobstoj formalne integracijske politike, vendar pa primeren formalno-pravni okvir zagotovo pripomore k hitrejšemu in učinkovitejšemu integracijskemu procesu. To pa je v korist obema stranema, vpletenima v ta proces – priseljencem in večinski družbi. Ne smemo namreč

¹ Glej na primer poročilo nemške neodvisne komisije "Zuwanderung", ki je pripravljala priporočila za novo nemško imigracijsko politiko. Naslov poročila je "Zuwanderung gestalten, Integration fördern." <<http://www.uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/german/dokdown/Bericht-zuwanderungskommission.pdf>> (17. oktober 2002).

pozabiti, da je (oz. bi morala biti) integracija vedno dvostranski proces, ki zahteva določena prilagajanja tako s strani priseljencev kot s strani večinske družbe. Zato morajo biti tudi ukrepi integracijske politike usmerjeni na obe populaciji, da bi bilo mogoče z njimi doseči zastavljene cilje.

Cilji

Pričujoča raziskovalna naloga je zasnovana kot primerjalna študija integracijskih politik treh držav članic Evropske unije (Nemčije, Francije, Švedske) in Slovenije. Glavni cilji študije so: predstaviti teoretične modele integracije priseljencev; predstaviti in primerjati pravne podlage integracijskih politik posameznih (izbranih) držav članic EU ter Slovenije; predstaviti nekatere konkretne integracijske programe in ukrepe v izbranih državah; preveriti (v skladu z možnostmi), v kolikšni meri in kako se zastavljene politike dejansko uresničujejo v praksi in kakšni so njihovi učinki; na podlagi pridobljenih informacij o izbranih državah članicah EU preveriti, ali bi bilo smiselno določene politike ali posamezne ukrepe prenesti tudi v slovensko integracijsko politiko.

Metodologija

Metodološko gledano sodi pričujoča študija v okvir primerjalnih raziskav. S pomočjo primerjalne metode so na temelju analize in interpretacije pravnih dokumentov (ustav, zakonov, priporočil, resolucij...) predstavljene pravne podlage integracijskih politik v izbranih državah, na podlagi različnih drugih virov (strokovni članki, internetni viri) pa so podane tudi nekatere primerjave med uradnimi in formalnimi politikami ter dejanskim izvajanjem in učinki teh politik v praksi.

Izbira držav je potekala po kriteriju različnosti integracijskih modelov. Za vsak (teoretični) model integracije je bila izbrana po ena država, katere integracijska politika se bolj ali manj približuje posameznemu modelu. Asimilacijski model je tako predstavljen na primeru Francije, model diferenciranega izključevanja na primeru Nemčije, multikulturni model pa na primeru Švedske. Slovenija je bila vključena v študijo kot država, ki je šele na začetku poti oblikovanja svoje integracijske politike in ki bi ji pri tem lahko prav prišle izkušnje ostalih preučevanih držav.

RAZLIČNI MODELI INTEGRACIJE PRISELJENCEV

Danes v svetu obstajajo različni modeli integracije priseljencev. Vsak od njih izhaja iz specifičnih zgodovinskih okoliščin in je zato prilagojen posamezni družbi (državi) ter njenim ciljem, normam in vrednotam. S stališča pravnega urejanja integracije priseljencev bi obstoječe modele lahko razdelili v tri skupine:

1. Za prvi model se v literaturi običajno uporablja ime »model diferenciranega izključevanja« (glej npr. Castles 1955; Medved 2001), najdemo pa tudi druga poimenovanja, npr. Bauböck (1994) uporablja izraz »socialna vključenost/državljska izključenost«. Bistvena značilnost tega modela je, da so priseljenci vključeni v določene sfere družbenega življenja (predvsem na trg dela), nimajo pa dostopa do nekaterih drugih sfer (socialni sistem, državljanstvo, politična participacija) (Castles 1995, 294). Takšen model so sprejele predvsem države s tradicionalno kulturno ali etnično definicijo naroda (nacionalnosti), ki niso bile deležne imigracij iz bivših kolonij in ki so po drugi svetovni vojni vodile politiko rekrutacije začasnih gostujočih delavcev. Nemčija, Švica in Avstrija sodijo v to skupino. Te države so priseljencem postopoma podeljevale vse več socialnih in državljskih pravic, oteževale pa so dostop do naturalizacije (Bauböck 1994). Naturalizacija v tem modelu predstavlja zadnjo fazo v procesu asimilacije (Medved 2001, 54). Običajno te države tudi ne omogočajo potomcem priseljencev, da bi

avtomatično pridobili državljanstvo z rojstvom ali ob polnoletnosti. Na priseljevanje se gleda kot začasen pojav, ki naj bi se običajno končal z vrnitvijo priseljencev v njihovo izvorno državo (Bauböck 1994).

2. Drugi model je t. i. asimilacijski model ali »model diferenciranega vključevanja« (Medved 2001, 54). Ta model predvideva vključitev priseljencev v večinsko družbo na tak način, da se priseljenci odpovedo svojim jezikovnim, kulturnim in družbenim značilnostim in se zlijejo z večinsko družbo. Večinsko breme prilagajanja leži na priseljencu samem, vloga države v asimilacijskem procesu pa je v tem, da zagotovi ugodne pogoje za čim hitrejšo individualno prilagoditev in prevzem večinske kulture in vrednot (Castles 1995, 289). Pri tem modelu gre v bistvu za integracijo preko naturalizacije (Bauböck 1994). Naturalizacija je začetna točka v procesu asimilacije (Medved 2001, 54). Priseljenci sicer lahko ostanejo v državi kot tujci (nedržavljeni) neomejeno, vendar pa se velik delež stalno naseljenega prebivalstva brez državljanstva smatra za demokratično anomalijo. Z dokaj kratkimi roki zahtevanega prebivanja v državi in z relativno nizkimi stroški se priseljence spodbuja, da se odločijo za naturalizacijo. Otroci priseljencev, ki so rojeni v državi imigracije, dobijo državljanstvo te države ob rojstvu ali ob polnoletnosti. Približevanje pravnega položaja nenaturaliziranih stalnih prebivalcev položaju državljanov (npr. s podeljevanjem volilne pravice za volitve na lokalnem nivoju) se v tem modelu običajno zavrača kot kontra-produktivna strategija, ker znižuje željo priseljencev po naturalizaciji. Model izhaja iz predpostavke, da bodo priseljenci, ki so se naselili v državi imigracije, pretrgali vezi s svojo izvorno državo in ostali v novi državi za stalno (Bauböck 1994). V Evropi je primer države, ki je najbližje temu modelu, Francija. Ta model je bil prevladujoč tudi v ZDA v začetku 20. stoletja. V določenem obdobju v preteklosti pa so asimilacijsko politiko izvajale tudi Kanada, Avstralija in Velika Britanija.
3. Za tretji, pluralistični ali multikulturni model (Felicita Medved (2001: 55) ga imenuje tudi model pluralističnega vključevanja) je značilno, da so priseljenci vključeni v politično skupnost in lahko hkrati ohranjajo svojo kulturno različnost. Članstvo v civilni družbi in nacionalni državi je združljivo s kulturnimi razlikami, ki so tolerirane ali celo spodbujane, seveda v mejah zakona in ob sprejemanju (asimilaciji) določenih temeljnih političnih vrednot in institucij (Medved 2001, 55). Pravna integracija se v tem modelu meri v smislu državljanskih pravic in ne v smislu formalnega državljanskega statusa. Naturalizacija je za priseljence pomemben način pridobivanja pravic, ni pa edini. Povečevanje pravic stalnih prebivalcev države, ki niso njeni državljeni, je naturalizaciji komplementarna politika. Čeprav to lahko zmanjšuje stopnjo naturalizacije, pa po drugi strani povečuje pravno integracijo. Ta model ne obravnava politične skupnosti kot skupnosti, ki je popolnoma skladna s skupnostjo državljanov, pač pa se ta skupnost razširja tako preko meja formalnega članstva kot tudi preko meja državnega teritorija. Naselitev v eni državi ter ohranjanje socialnih (in drugih) vezi z drugo državo v tem modelu nista medsebojno izključujoča (Bauböck 1994). Med evropskimi državami je v 70-ih letih multikulturni model uvedla Švedska, vendar pa model v praksi ni v celoti zaživel in tako je v zadnjih letih na Švedskem že prišlo do popravkov in sprememb v 70-ih letih sprejete politike.

NEMŠKA INTEGRACIJSKA POLITIKA

Nemška uradna politika je vse do leta 1998 temeljila na zanikanju imigracijske situacije in je vztrajala na tem, da je nastanitev gostujočih delavcev v Nemčiji le začasna in da bo zato tudi njihova integracija le začasna in delna. Takšno stališče je vplivalo tudi na integracijsko politiko, katere glavna značilnost je bila, da je omogočala priseljencem dostop do glavnih institucij sistema (kot so trg dela, samozaposlitev, izobraževalni sistem, stanovanjski trg) in jih vključila v socialno državo in v sistem socialne politike, ni pa jim zagotovila pravne integracije, predvsem možnosti

pridobitve nemškega državljanstva. Posledice takšne integracijske politike so danes sledeče: priseljenci so dokaj dobro integrirani v trg dela (delež nezaposlenih tujcev je precej majhen v primerjavi z ostalimi evropskimi državami), otroci priseljencev so dokaj dobro integrirani na kulturnem področju (večina posluša isto glasbo, spremlja iste medije, je enako hrano, gleda iste filme in podobno preživlja prosti čas kot njihovi nemški vrstniki). Manj uspešna pa je bila ta politika na področju izobraževanja, saj so raziskave pokazale, da otroci priseljencev v Nemčiji dosegajo precej nižjo stopnjo izobrazbe kot njihovi nemški vrstniki in posledično tudi večji delež tujcev opravlja nekvalificirana dela. Predvsem pa je bila nemška politika neuspešna na področju identifikacijske integracije - stroga politika podeljevanja državljanstva, v kateri se močno odraža etnični princip naroda, je pri priseljencih povzročila pomanjkanje občutka pripadnosti in identifikacije z nemško državo (The EFFNATIS Project 2001).

Glede pridobitve državljanstva je Nemčija vse do leta 2000 vodila zelo restriktivno politiko in nemško državljanstvo je bilo zelo težko pridobiti, če nisi imel nemških etničnih korenin. Leta 2000 pa je Nemčija sprejela nov zakon o državljanstvu in z njim precej omilila svojo naturalizacijsko politiko. Novi zakon daje priseljencem možnost, da za državljanstvo zaprosijo (že) po osmih letih bivanja v Nemčiji (ob izpolnjevanju ostalih pogojev). Prej je bil pogoj petnajst let. V nasprotju s starim zakonom je po novem nemško državljanstvo avtomatično podeljeno tudi vsem otrokom, rojenim v Nemčiji, katerih starši nimajo nemškega državljanstva, če vsaj eden od staršev zakonito prebiva v Nemčiji najmanj osem let in ima ali pravico do bivanja (*Aufenthaltberechtigung*) ali pa že tri leta neomejeno dovoljenje za bivanje (*Aufenthaltserlaubnis*) (Staatsangehörigkeitgesetz, člen 4/3). V takšnem primeru otrok pridobi nemško državljanstvo ne glede na to, ali ob rojstvu pridobi tudi drugo državljanstvo. Osebe, ki imajo dvojno državljanstvo, morajo med 18. in 23. letom optirati za eno ali drugo. Če se oseba do 23. leta ne odloči, avtomatično izgubi nemško državljanstvo (Staatsangehörigkeitgesetz, 29. člen).

Tako kot do nedavnega državljanstvo so tudi konkretni integracijski programi ali ukrepi na voljo v glavnem le priseljencem nemškega etničnega izvora (potomcem Nemcev, ki so emigrirali iz Nemčije predvsem v Sovjetsko zvezo, nekateri že več sto let nazaj). Le-ti so bili upravičeni do šestmesečnega tečaja nemškega jezika, do socialne podpore in pomoči pri iskanju zaposlitve. Drugi tujci pa na splošno nimajo dostopa do posebnih integracijskih programov. Izjema so le nekateri poklicno-izobraževalni programi za mlade tujce in za ženske² (Martin in Teitelbaum 1995). Z novim imigracijskim zakonom, ki ga je spomladi 2002 sprejel nemški parlament, je bil prvič v zgodovini ZR Nemčije zakonsko predpisan minimalen okvir integracijske ponudbe za vse priseljence.³ Zakon naj bi začel veljati s 1. januarjem 2003, vendar je nemško ustavno sodišče 18. decembra 2002 zakon razveljavilo, ker postopek njegovega sprejema ni potekal v skladu z ustavo. Nemški notranji minister Otto Schily pa je že napovedal, da bodo predlog zakona v nespremenjeni obliki ponovno poslali v parlament.

Poglejmo si nekaj glavnih poudarkov iz tega zakonskega predloga, ki se nanašajo na integracijo priseljencev. Minimalen okvir integracijske ponudbe, ki je, kot že omenjeno, namenjen vsem priseljencem, obsega jezikovne in orientacijske tečaje. Slednji vključujejo spoznavanje osnov nemške pravne ureditve, kulture in zgodovine. Zvezna vlada pri tem prevzame stroške izvajanja osnovnih (začetnih) jezikovnih tečajev in orientacijskih tečajev, pa tudi celotne stroške integracije

² Med temi programi naj omenim: bi-nacionalne poklicno-izobraževalne programe za mlade tujce v sodelovanju z Grčijo, Italijo, Portugalsko, Španijo in Turčijo; spodbujanje izobraževanja priseljencev v tujih podjetjih v Nemčiji; tečaje za odpravo izobrazbenih deficitov pri mladih tujcih; spodbujanje izobraževanja mladih žensk in žensk, ki so se pred kratkim priselile v Nemčijo... (Vogler-Ludwig, 1999).

³ Vir: Fragen und Antworten zum Zuwanderungsgesetz, <http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Struktur/ix_73478.htm?template=single&id=73478_1640&script=1&ixepf=_73478_1640> (20. julij 2002).

nemških izseljencev (*Aussiedler*). Ostale stroške nosijo posamezne dežele.⁴ Tujci, ki se za trajno priselijo v Nemčijo, imajo pravico udeležiti se integracijskega programa. Tujci, ki že dalj časa živijo na nemškem ozemlju, se prav tako lahko udeležijo teh programov, če obstajajo prosta mesta. Zadostno znanje nemškega jezika ter poznavanje osnov nemškega pravnega in družbenega reda bosta v prihodnje pogoj, da tujec obdrži trajno dovoljenje za prebivanje. Uspešno opravljen integracijski tečaj pa bo omogočal tudi skrajšanje roka za pridobitev nemškega državljanstva z osem na sedem let. Za priseljence, ki slabo obvladajo nemški jezik, bo obiskovanje integracijskega tečaja obvezno.⁵

Glede delovnih migracij je predlog zakona odprt in fleksibilen ter se orientira glede na povpraševanje po delovni sili. Za visoko kvalificirane delavce (na primer inženirje, informatike, matematike kot tudi vodilne osebe na področju znanosti in raziskovanja) obstaja možnost, da že na začetku dobijo dovoljenje za stalno prebivanje (po sedanjem zakonu lahko dobijo dovoljenje največ za pet let), ostali delavci pa lahko dobijo dovoljenje za začasno prebivanje. V primeru potrebe se lahko poveča omejeno število priseljencev, ki jih država v tistem trenutku potrebuje, in sicer po točkovnem sistemu. Tuji študenti, ki zaključijo študij v Nemčiji, pa imajo po tem predlogu zakona možnost pridobitve enoletnega dovoljenja za delo. Doslej so morali praviloma po končanem študiju Nemčijo takoj zapustiti.⁶

Najpomembnejše naloge in pristojnosti v zvezi z integracijo priseljencev naj bi bile po novem skoncentrirane v Zveznem uradu za migracije in begunce (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*), v katerega naj bi se prestrukturiral in preimenoval sedanji Zvezni urad za priznanje tujih beguncev (*Bundesamt für Anerkennung Ausländischer Flüchtlinge*).⁷ Urad bo zadolžen za oblikovanje nacionalne integracijske strategije, strokovno svetovanje zvezni vladi na področju pospeševanja integracije (priprava programov in gradiva), zbiranje informacijskih materialov o integracijskih ukrepih, ki jih izvajajo zveza, dežele in občine, za razvoj učnih programov za začetne jezikovne tečaje in orientacijske tečaje s področja pravne ureditve, kulture in zgodovine ZR Nemčije ter za njihovo izvajanje, sodelovati bo moral z občinami, z uradi za tujce in z zainteresiranimi družbenimi skupinami, poleg tega pa bo moral skrbeti tudi za izvajanje ukrepov za pospeševanje prostovoljnega vračanja tujcev v njihove izvirne države.⁸

Za presojo in oceno migracijske situacije ter imigracijskih in integracijskih kapacitet naj bi bil ustanovljen neodvisen svet strokovnjakov, ki bi vsako leto podal svoje mnenje. Poleg tega bi bil z zveznim uradom za migracije in begunce organizacijsko povezan tudi neodvisni znanstveni inštitut (*Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung*).⁹

FRANCOSKA INTEGRACIJSKA POLITIKA

Francija je tradicionalna evropska država imigracije, saj se srečuje s priseljevanjem tujcev na svoje ozemlje že vse od sredine 19. stoletja. Kljub temu pa nikdar ni razvila posebne integracijske politike v odnosu do priseljencev. Francoska integracijska politika temelji na republikanskem modelu integracije, po katerem je odsotnost kakršnekoli posebne integracijske

⁴ Del stroškov integracije se lahko pripiše tudi samim priseljencem (glede na njihove finančne zmožnosti). Vir: <http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Struktur/ix_73478.htm?template=single&id=73478_1640&script=1&ixepf=_73478_1640> (20. julij 2002).

⁵ Vir: Übersicht der Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes, <http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_87208.htm> (19. julij 2002).

⁶ Vir: *Migration News*. 2002 (julij). 9 (7), <http://migration.ucdavis.edu/mn/july_2002-08mn.html>.

⁷ Vir: <http://www.bafg.de/bafg/template/index_integration.htm> (19. julij 2002).

⁸ Viri: <http://www.bafg.de/bafg/template/index_integration.htm> in <<http://eng.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>> (19. julij 2002).

⁹ Vir: Übersicht der Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes, <http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_87208.htm> (19. julij 2002).

politike najboljši način za integracijo priseljencev in njihovih otrok (The EFFNATIS Project, 2001). Glavne značilnosti republikanskega modela so naslednje:

- poudarek je na visoki kulturi (ki je smatrana ne le za superiorno, temveč tudi za univerzalno);
- poudarja se pomen individualne, ne pa skupinske participacije in integracije;
- osrednja vloga v izgrajevanju državljanstva je namenjena racionalnim in političnim dejavnikom (namesto kulturnim in družbenogeografskim dejavnikom);
- združevalna funkcija v procesu graditve in reprodukcije omenjenih značilnosti je zaupana državnim institucijam, posebej šoli (Schnapper 1991).

Pri obravnavanju francoskega modela integracije je potrebno poznati zgodovino nastanka francoske države. Francoska država je namreč nastala v zgodovinskem procesu z asimilacijo različnih populacij iz različnih regij (Bretanija, Provansa...). Vse te populacije so imele svojo lastno kulturo, način oblačenja, jezike itd. Francoski model integracije je vedno temeljil na asimilaciji različnih populacij. S pomočjo asimilacije so pripadniki teh različnih populacij postopno postali francoski državljani. Integracija *à la française* temelji na ideologiji, da je pomembna individualna in ne kolektivna integracija. Univerzalistični principi so vedno imeli prednost pred posebnimi ukrepi (Krief 1999).

Posebej velika vloga se zato v republikanskem modelu integracije pripisuje šolskemu sistemu, ki naj bi predstavljal najboljši instrument za integracijo otrok v francosko družbo. V skladu s takšnim pojmovanjem integracija otrok iz Bretanije, Provanse ali iz tujine (se pravi, ne glede na izvor) poteka tako, da v procesu izobraževanja ponotranjijo francoske vrednote in se pomešajo z ostalim prebivalstvom (Krief, 1999).

Republikanski model se danes srečuje s številnimi novimi izzivi in njegova integracijska sposobnost se vse večkrat postavlja pod vprašaj. Dejstvo je, da je bil republikanski model prvotno oblikovan bolj z namenom integracije različnih regionalnih skupin kot pa priseljencev. Poleg tega so priseljenci v času Tretje republike prihajali v glavnem iz Evrope in iz francoskih kolonij, se pravi, da so bili kulturno bližje francoski družbi kot to velja za etnično in kulturno zelo heterogeno populacijo današnjih priseljencev. Vedno bolj prihaja do izraza tudi neprimernost individualističnega pristopa k integraciji. V preteklosti (do 70-ih let 20. stoletja) takšen model niti ni bil sporen in deležen kritik, kajti priseljenska populacija je bila sestavljena predvsem iz posameznikov (v glavnem moških), ki so se naseljevali v Franciji začasno, kot gostujoči delavci. Danes pa so priseljenci v glavnem za stalno naseljeni, živijo v Franciji s svojimi družinami in niso več le posamezniki, ampak so del večjih priseljskih skupnosti (Van Zanten 1997, 353–354).

Francoska politika se ravna po načelu, da je ne zanima izvor francoskih državljanov. Politika »manjšin« ne obstaja, niti ne obstaja sama ideja »manjšine« kot take. V skladu s takšnim pojmovanjem morajo etnične, kulturne, jezikovne in verske posebnosti ostati rezervirane za privatno sfero življenja in se jih ne bi smelo priznavati v javnem življenju (Krief, 1999). Vendar pa realnost ni vedno tako skladna z omenjenimi idejami. Čeprav javna sfera v Franciji res v precejšnji meri temelji na univerzalističnih načelih republikanskega modela, se vseeno najde v njej tudi prostor za izražanje partikularnih identitet. V novejšem času lahko kot primer za to navedemo prizadevanja francoskih vlad za vključitev islama v francosko versko življenje ter promoviranje regionalnih jezikov v francoskem izobraževalnem sistemu (po odločitvi bivšega predsednika vlade Lionela Jospina aprila 2001) (Cohen 2002, 56). Če pogledamo nekoliko bolj v preteklost pa lahko opazimo, da so v Franciji že leta 1925 obstajali programi ohranjanja jezikovne in kulturne dediščine (*Programmes d'enseignement des langues et cultures d'origine* - ELCO). Ti programi so bili namenjeni ohranjanju jezikov in kultur priseljskih skupnosti, vendar pa niso imeli stabilnega državnega financiranja. Priseljske skupnosti so bile tako prepuščene same sebi glede financiranja teh programov (Archibald 2002, 43). Paralelno s temi programi so bili leta 1970 ustanovljeni posebni razredi za nefrankofonske otroke priseljencev in sicer z namenom, da bi jim pomagali pri učenju francoščine in prilagajanju francoskemu izobraževalnemu sistemu. V začetku

so ti razredi obstajali le v osnovnih šolah, leta 1973 pa so jih uvedli tudi v srednje šole (Archibald 2002, 43). Namen snovalcev francoske izobraževalne politike je bil, da bi nekako povezali te programe s programi ohranjanja jezikovne in kulturne dediščine in na ta način spodbujali dvojno (jezikovno, kulturno) identiteto priseljenskih otrok. To naj bi pripomoglo k boljšim šolskim uspehom teh otrok, čeprav se je kasneje izkazalo, da uspehi takšnih iniciativ niso ravno prepričljivi. Tako je Francija med leti 1975 in 1987 sklenila bilateralne sporazume o poučevanju maternega jezika z osmimi tujimi državami (Bleich 1999, 69). V okviru bilateralnega sporazuma s Turčijo, na primer, so bili rekrutirani turški učitelji za poučevanje turškega jezika, turške zgodovine in geografije v francoskih šolah. Poleg tega pa je turška priseljenska skupnost v Franciji precej pridobila še z enim sporazumom, s katerim ji turška vlada zagotavlja usluge imama, verskega voditelja. Verskih voditelji so prisotni v turških priseljenskih skupnostih po vsej državi in pripomorejo k ohranjanju narodne, kulturne in verske identitete turških priseljencev in njihovih otrok (Archibald 2002, 43–44).

Na področju zaposlovanja je tako kot na področju izobraževanja prevladujoč univerzalistični princip. Vladne politike za boj proti nezaposlenosti ter za pospeševanje zaposlovanja in integracije na trg delovne sile niso usmerjene posebej na priseljensko populacijo, pač pa vlada pri teh politikah obravnava priseljence skupaj z drugimi skupinami nezaposlenih, kot so, na primer, dolgo časa nezaposleni, ženske, invalidi in mladi (Gineste 1999). Kljub prevladovanju univerzalističnega principa pa lahko v zadnjih letih tudi na področju zaposlovanja opazimo manjše odklone od tega principa. Tako na primer vlada preko ministrstva za delo in solidarnost neposredno financira nekatere ukrepe družbeno-zaposlitvenega prilagajanja za begunce in prosilce za azil. Ministrstvo za zaposlovanje pa je leta 1997 uvedlo »Program za integracijo/reintegracijo in boj proti nepismenosti«, ki je bil namenjen posebej beguncem.

V nasprotju z nemško je francoska politika precej manj uspešna kar se tiče integracije otrok priseljencev v trg dela. Delež nezaposlenih je sicer v Franciji večji za vse skupine, tako za avtohtone kot za priseljence, vendar je med priseljenci stopnja nezaposlenosti še posebej velika.¹⁰

Če ostanemo še malo pri odklonih od univerzalističnih republikanskih principov in programih, ki so namenjeni posebej priseljencem, moramo omeniti tudi organizacijo FAS (*Fonds d'action sociale*). FAS je bil ustanovljen leta 1958 kot *Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles*. Njegov cilj je bilo pospeševanje integracije priseljencev preko različnih družbenih akcij, stanovanjskih programov, izobraževalnih in poklicnih programov ter kulturnih aktivnosti. Med njegovimi programi je bilo tudi pospeševanje učenja francoskega jezika. FAS je tako postal glavni instrument za integracijo priseljencev v Franciji (Archibald 2002, 34).

Francija je leta 1982 tudi spremenila zakone, ki so urejali svobodo združevanja, in zagotovila tujcem, ki bivajo na njenem ozemlju, pravico do ustanavljanja združenj. Priseljenska združenja se lahko povezujejo z organizacijami javnega sektorja z namenom promoviranja skupnih interesov in ciljev priseljenskih skupin. Leta 1984 je bilo tako ustanovljeno Združenje turških priseljencev (ELELE) s specifičnim namenom - pospešiti integracijo turških priseljencev (odraslih in otrok) v francosko družbo. ELELE dobiva denar od FAS in od mesta Pariz (Archibald 2002, 44).

V okviru FAS je bila leta 1999 ustanovljena delovna skupina za pravico do učenja jezika. Delovna skupina naj bi preučila številne zadeve (potrebe po jezikovnih tečajih, kakovost obstoječih jezikovnih tečajev za tujce, učinkovitost tečajev, stanje na področju zaposlovanja, diskriminatorne prakse zaposlovanja itd.) in na koncu podala svoje predloge za administrativne in morda celo politične in pravne reforme. Glavni cilj naj bi bil v tem, da se zagotovi prosilcem za državljanstvo pravica do učenja francoskega jezika - da ne bo to še naprej samo njihova dolžnost, medtem ko sistem ne omogoča, da bi vsi imeli možnost to dolžnost uresničiti (Archibald 2002, 51).

Glede državljanstva in naturalizacije Francija velja za eno bolj odprtih evropskih držav. Tujec lahko vloži prošnjo za državljanstvo po petih letih stalnega bivanja v Franciji. Otroci

¹⁰ Glej The EFFNATIS Project 2001, 49-51.

avtomatično dobijo francosko državljanstvo, če je vsaj eden od staršev francoski državljan. Otroci tujcev, rojeni v Franciji, pa lahko pridobijo francosko državljanstvo: a) pri 13 letih, če imajo za to dovoljenje staršev in če so pet let pred svojim 13. rojstnim dnevom stalno živeli v Franciji; b) pri 16 letih, če izpolnjujejo zahtevo po petletnem predhodnem bivanju v Franciji ali c) pri 18 letih, če so od svojega 11. leta starosti vsaj pet let živeli v Franciji.¹¹ Obstaja tudi možnost dvojnega državljanstva in zanimiv je podatek, da ima več kot polovica otrok priseljencev v Franciji več kot eno državljanstvo (The EFFNATIS Project 2001, 54). Kljub temu da francoski zakon omogoča enostavno naturalizacijo za drugo generacijo priseljencev, pa so pogoji za naturalizacijo priseljencev prve generacije precej podobni kot v Nemčiji oziroma na določenih področjih (dokazovanje asimilacije) celo ostrejši (Hagedorn 2001, 247–248). Postopki so lahko zelo dolgotrajni, za zunanjšega opazovalca včasih absurdni, za prosilce, ki morajo v njih dokazovati, da so zadosti integrirani (asimilirani) v francosko družbo, pa včasih mučni bolj, kot bi pričakovali.¹²

ŠVEDSKA INTEGRACIJSKA POLITIKA

Švedska se sooča z imigracijo vse od druge svetovne vojne dalje in od sredine 70-ih let obstaja na Švedskem jasna imigracijska politika, ki vključuje tudi integracijsko komponento. Glavna značilnost švedske imigracijske in integracijske politike je tendenca k omejevanju nadaljnega priseljevanja na eni strani in spodbujanje integracije tistih priseljencev, ki jih je država že sprejela. V tem kontekstu se še posebej spodbuja integracija otrok priseljencev (The EFFNATIS Project 2001, 36).

Splošni cilj švedske politike je (bil) oblikovanje multikulturne družbe. Multikulturalizem je definiran v smislu enakih pravic na vseh področjih socialnega življenja, v smislu svobodne etnične, verske in kulturne identifikacije ter v smislu integracije v politično skupnost (volilna pravica na lokalnih volitvah za vse stalne prebivalce s tujim državljanstvom, relativno lahki pogoji za pridobitev švedskega državljanstva, dopuščanje dvojnega državljanstva v določenih primerih, podpora manjšinskim in priseljenjskim organizacijam) (The EFFNATIS Project 2001, 36).

Leta 1975 oblikovana imigracijska politika je bila združena z manjšinsko politiko. Švedska vlada je namreč menila, da začetni problemi adaptacije priseljencev v končni fazi prerastejo v probleme etabliranih etničnih in verskih manjšin in zato je zasnovala skupno imigracijsko in manjšinsko politiko s tremi glavnimi cilji: »enakostjo«, »svobodo izbire« in »partnerstvom« (Soininen 1999, 687).

Enakost odraža najbolj temeljno načelo oziroma vodilni princip švedskega modela in socialne države. Glavni instrument zagotavljanja enakosti je bila in še vedno je splošna socialna politika v vseh njenih vidikih: zdravstveno varstvo, socialna podpora, vrtci, brezplačno obvezno šolstvo, dostop do višje izobrazbe na osnovi uspehov in kvalifikacij, razmeroma pravičen sistem pokojnin in razmeroma pravičen trg dela. Vpeljava enakosti v kontekstu imigracije je predstavljala zavrnitev sistema gostujočih delavcev (*Gastarbetiter*), kakršnega sta poznali Nemčija ali Švica. Priseljeni delavci naj bi uživali enake socialne in ekonomske pravice kot švedski državljanji. Lahko so pripeljali na Švedsko tudi svoje družine (Westin 2000, 24–25).

Svoboda izbire, tako kot tudi enakost, odraža liberalno tradicijo idej, ki izvirajo iz francoske revolucije. Osnovna ideja je, da posamezniki sami določajo svojo kulturno pripadnost in identiteto, ne pa kolektivi, organizacije ali etnične skupine. Ta cilj je predstavljal zavrnitev prisilne in

¹¹ Vir: The state of refugee integration in the European Union. A working paper. Background paper for the conference on the integration of refugees in Europe. ECRE Task Force on Integration. 12-24 November 1998. Antwerpen – Belgium. <<http://www.ecre.org/research/refinwp.doc>> (16. februar 2002).

¹² Več o konkretnih zgodbah prosilcev za francosko državljanstvo si lahko preberete v članku Mauricea T. Maschina »Do you eat couscous at home? How often?«, *Le Monde diplomatique*, junij 2002. <<http://mondediplo.com/2002/06/09couscous>> (5. avgust 2002).

nekompromisne asimilacije posameznikov. Medtem ko naj bi enakost dosegli s splošnimi socialnimi politikami, naj bi bila svoboda izbire dosežena z instrumenti, ki so usmerjeni posebej na potrebe priseljske populacije. Eden od pomembnih instrumentov, ki so bili uporabljeni, je bila pravica otrok priseljencev do učenja njihovega maternega jezika v šoli - pod pogojem, da je bilo dovolj otrok za organizacijo jezikovnega tečaja. Maternega jezika so se otroci lahko učili tudi že v vrtcih. Danes je splošno ozračje na Švedskem manj naklonjeno kulturnemu pluralizmu kot nekoč. Učenje maternega jezika za otroke priseljencev se ne zdi več tako pomembno, več pozornosti se posveča temu, da so otroci priseljencev deležni izobraževanja v švedščini. Usmerjene politike, ki podpirajo svobodo izbire, niso prva prioriteta lokalnih oblasti, ker so običajno predrage (Westin 2000, 24–27).

Partnerstvo, kot tretji cilj imigracijske in manjšinske politike, pa odraža potrebo po medsebojni strpnosti in solidarnosti med priseljenci in domačini (Švedi). Omenjeni cilj lahko razumemo kot zavrnitev socialne izključenosti, rasizma ter diskriminacije na etnični in rasni osnovi. Za doseg partnerstva sta bila uporabljena dva glavna instrumenta: podpora priseljskim organizacijam in razširitev političnih pravic priseljencev. Oba instrumenta na nek način temeljita na dobrih izkušnjah švedskega delavskega gibanja v 20. stoletju, ki se je razvilo kot demokratična mreža organizacij, povezanih v hierarhično strukturo, in je s predanostjo svojih članov brez finančne podpore iz javnih sredstev doseglo lepe rezultate in pripomoglo k razvoju Švedske iz revne podeželske družbe v moderno socialno državo. Izhajajoč iz teh izkušenj so oblasti spodbujale tudi priseljence, naj se organizirajo in ustanovijo lokalne in nacionalne organizacije. Številne skupine priseljencev so se hitro odzvale, vendar pa so se kmalu pokazale tudi težave. Da bi bile upravičene do finančne pomoči iz javnih sredstev so morale organizacije priseljencev sprejeti demokratične metode dela. Sprejeti so morale niz statutov, ki so predpisovali postopke ravnanja v različnih situacijah, ki bi se lahko pojavile. Članstvo v organizaciji je moralo biti odprto za vse. Vodilni odbor organizacije je moral biti demokratično izvoljen. Takšne zahteve so bile številnim priseljencem tuje iz kulturnih razlogov. Organizacijske infrastrukture, ki se je razvila med bojem za izboljšanje življenjskih pogojev na Švedskem v zgodnjem 20. stoletju, se ni dalo tako enostavno prenesti v organizacije, kakršne so si želeli priseljenci iz Jugoslavije, Turčije, Poljske, Čila, Irana... Drugi dve pomembni sredstvi za zagotavljanje partnerstva sta bili razširitev političnih pravic priseljencev in spodbujanje naturalizacije. Švedsko državljanstvo temelji na principu *ius sanguinis*. To pomeni, da otroci pridobijo državljanstvo svojih staršev. S tem, ko je nekdo rojen na Švedskem, še ni avtomatično upravičen do švedskega državljanstva. Vseeno pa Švedska smatra naturalizacijo za pomemben instrument integracije in zato spodbuja stalno naseljene tujce, da pridobijo švedsko državljanstvo. Državljeni nordijskih držav lahko pridobijo švedsko državljanstvo po dveh letih stalnega bivanja na Švedskem, državljani ostalih držav pa po petih letih. Za pridobitev švedskega državljanstva ni potrebno opraviti nobenega testa (o poznavanju švedske družbe, švedskega jezika ipd.), obstaja pa zahteva po »lepem vedenju«. To pomeni, da tujci, ki so bili že kdaj obsojeni za kaznivo dejanje na zaporno kazen, ne morejo dobiti švedskega državljanstva. Čeprav je švedsko državljanstvo razmeroma lahko pridobiti, pa se precejšnje število na švedskem stalno živečih tujcev ne odloči za naturalizacijo. Kljub temu te osebe uživajo enake socialne in ekonomske pravice kot švedski državljani. Enako velja za pravico do izobraževanja. Plačujejo tudi davke in s tem prispevajo svoj del švedski družbi. Leta 1976 so dobili še pravico voliti na občinskih in regionalnih volitvah¹³. Pojavili so se tudi predlogi, da bi jim podelili pravico voliti na parlamentarnih volitvah, vendar se to zaradi različnih nasprotovanj ni nikdar uresničilo. Švedska je namesto tega sprejela pravico do dvojnega državljanstva (Westin 2000, 24–29).

Leta 1986 je švedski parlament ponovno razpravljal o statusu priseljskih skupnosti in je sklenil, da priseljske skupnosti ne morejo imeti statusa »etničnih manjšin«, katerih posebne potrebe in interesi so zaščiteni z ustavo. Nadaljnje povezovanje imigrantske in manjšinske politike

¹³ Pod pogojem, da vsaj tri leta stalno živijo na Švedskem (Fitzjohn, Kwame Cumale »MG Almanac – Sweden. Part 1: Immigrants to Sweden.« <http://www.imdiversity.com/Article_Detail.asp?Article_ID=152> (18. oktober 2002)).

bi pomenilo, da lahko vse družbene skupine zahtevajo enake možnosti za ohranjanje in razvijanje svojega maternega jezika, kulture in religije, kar pa v praksi ni izvedljivo glede na praktične in ekonomske omejitve. »Imigrantska in manjšinska politika« se je tako sredi 80–ih let preimenovala v zgolj »imigrantsko politiko« (Soininen 1999, 689–690).

Zunanji opazovalci pogosto pozitivno ocenjujejo švedsko imigracijsko politiko, predvsem njeno liberalnost na področju naturalizacije ter radodarnost v smislu socialnih pravic priseljencev in njihovih možnosti, da vplivajo na politiko. Vendar pa realnost po številnih raziskavah kaže na to, da omenjena politika ni pretirano uspešna na področju integracije priseljencev. Nezaposlenost med priseljenci (predvsem tistimi, ki prihajajo iz neevropskih držav, pa tudi iz Jugoslavije) je izjemno visoka, otroci priseljencev imajo kljub enaki izobrazbi in drugim kvalifikacijam precej manjše možnosti, da dobijo delo, kot njihovi švedski vrstniki, poleg tega pa imajo priseljenci v primerjavi s Švedi tudi nižje dohodke in so manj socialno mobilni (Soininen 1999, 693–694). Nobenih znamenj ni, da bi se segregacija na stanovanjskem področju začinjala zmanjševati. Zdravstvene statistike kažejo, da so priseljenci glede zdravja precej na slabšem kot Švedi. Poleg tega so v primerjavi s Švedi v precej večji meri odvisni od socialne pomoči, če upoštevamo njihov delež v celotnem prebivalstvu. Pravice do socialne pomoči sicer oblast ne postavlja pod vprašaj, vendar pa velika odvisnost od socialne podpore pripomore h krepitvi starih predsodkov proti priseljencem. H krepitvi predsodkov pripomore tudi dejstvo, da je stopnja kriminala višja med priseljenci kot med Švedi. Vseeno pa je spodbudno to, da je stopnja kriminala med otroki priseljencev manjša kot pri njihovih starših, kar lahko kaže na pozitiven trend v integraciji (visoka stopnja kriminala med priseljenci se namreč smatra za indikator neučinkovite integracije). Pomeni pa tudi to, da je integracija v imigrantsko družbo dolgotrajen proces (Westin 2000, 63).

Zaradi številnih kazalcev neučinkovite integracije so se na Švedskem začele pojavljati kritike imigracijske politike, ki je obravnavala priseljence po skupinah (izbrani ukrepi za posamezne (etnične) skupine) in je temeljila na filozofiji, da je potrebno za priseljence skrbeti (*the taking-care-of-philosophy*), iz česar izhaja, da priseljenci predstavljajo strošek za državo in družbo, ne pa potencial, ki bi lahko prispeval k njenemu razvoju¹⁴. Kot rezultat vse številnejših kritik je leta 1997 staro imigracijsko politiko nadomestila nova integracijska politika, ki je usmerjena na celotno družbo in katere cilji so: enake pravice in možnosti za vse državljane ne glede na etnični ali kulturni izvor; družba, ki temelji na različnosti; medsebojno spoštovanje in toleranca.¹⁵

Posebni integracijski ukrepi so priseljencem na Švedskem na voljo dve do tri leta, po preteku tega uvodnega obdobja pa se, če je to potrebno, uporabijo splošni ukrepi socialne politike. Vsaka občina je odgovorna za to, da odraslim priseljencem zagotovi tečaj švedskega jezika in tečaj spoznavanja osnovnih značilnosti švedske družbe. Ta izobraževalni program naj bi trajal okvirno 525 ur, vendar dolžina programa lahko variira (Thourise 1999). Občine od vlade dobijo nadomestilo za stroške, ki jih imajo s priseljenci v tem uvajalnem obdobju.¹⁶

Vlada podpira tudi kulturne aktivnosti priseljencev: subvencionira literaturo v različnih manjšinskih jezikih (javnim knjižnicam so na voljo posebni fondi, iz katerih lahko črpajo denar za nabavo tuje literature), »etnični« tisk je upravičen do enakih subvencij kot švedski tisk, švedska radio in televizija pa tedensko oddajata programe v nekaj priseljskih jezikih.¹⁷

Leta 1998 je bil ustanovljen tudi Nacionalni odbor za integracijo, katerega glavna naloga je pospeševanje integracije priseljencev v švedsko družbo. Eden od projektov, ki se jih je lotil odbor, je program Različnost na delovnem mestu. Od podjetij, organizacij in oblasti se zahteva, da

¹⁴ Vir: What we can learn from the integration policy in Sweden?

<[http://www4.rvk.is/radhus.nsf/Files/MichaelRundquist/\\$file/michael.ppt](http://www4.rvk.is/radhus.nsf/Files/MichaelRundquist/$file/michael.ppt)> (16. oktober 2002).

¹⁵ Švedska vlada je v svojem poročilu »Švedska integracijska politika za 21. stoletje« predlagala, da bi besedo »toleranca« črtali iz ciljev integracijske politike in jo nadomestili z besedo »spoštovanje«.

<http://naring.regeringen.se/pressinfo/infomaterial/pdf/N2002_038e.pdf> (23. september 2002).

¹⁶ Immigrants in Sweden. *Fact sheets on Sweden*, Swedish institute, 1999 (april).

<<http://www.si.se/docs/infosweden/engelska/fs63.pdf>> (18. oktober 2002).

¹⁷ Ibid.

delujejo v smeri bolj enakopravne zastopanosti različnih etničnih, verskih in kulturnih skupin v delovnih kolektivih. Vendar se stvari odvijajo počasi. Predvsem je to težko za večja podjetja in organizacije, saj je bistveno za dosego takšnega cilja predvsem oblikovanje ali spreminjanje odnosov in ne toliko sama namestitvev in razporeditev delavcev z različnim etničnim, verskim in kulturnim ozadjem znotraj celotnega delovnega kolektiva (Westin 2000, 62).

Multikulturna družba lahko kot taka zaživi šele, ko multikulturalizem sprejmejo navadni ljudje. Sama odločitev političnih elit, da bodo oblikovale multikulturno družbo, v kateri bodo različne kulture enakopravno živele druga z drugo, je premalo, da bi se ta cilj udejanjil v praksi. In nekaj podobnega se je zgodilo na Švedskem - politični voditelji so v 70-ih letih z velikim navdušenjem, a precej na hitro in brez širših in poglobljenih javnih razprav (Runblom 1998) začrtali cilj, nadomestiti dotedanjo politiko asimilacije s politiko multikulturalizma in tako ustvariti multikulturno družbo, ki bo temeljila na načelih enakosti, svobode kulturne izbire in partnerstva. Vendar, kot pravi Runblom (1998), je bilo glede na dolgoletno švedsko etnično in jezikovno homogenost ter omejene izkušnje z reševanjem manjšinskih vprašanj praktično nemogoče, da bi uresničevanje politike pluralizma potekalo brez težav.

Danes se zastavlja vprašanje, koliko je švedska družba še naravnana k doseganju v 70-ih letih zastavljene cilja - multikulturalizma. Westin (2000) opozarja, da integracijske politike na Švedskem vse preveč spominjajo na politike prikrite asimilacije. Kot pravi, bi za »multikulturno« družbo, ki se danes razvija na Švedskem, zelo težko rekli, da jo označujejo kulturna različnost, medsebojno razumevanje in spoštovanje med različnimi etničnimi skupinami ter enak socialni status teh skupin (Westin 2000, 63). Široko zastavljena formalna enakost na socialnem področju se ne odraža v praksi, kar so potrdile tudi številne vladne raziskave. Zato obstaja resna nevarnost, da bi se namesto multikulturne družbe v prihodnosti na Švedskem razvila razredna družba, razdeljena po etničnih in kulturnih linijah (Westin 2000, 63; Soininen 1999, 695).

SLOVENSKA INTEGRACIJSKA POLITIKA

Ko govorimo o priseljenjskih (imigrantskih) skupnostih v Republiki Sloveniji, moramo imeti v mislih, da priseljenci v grobem sestavljajo dve oz. tri skupine z različnim statusom – prvo skupino predstavljajo tisti, ki imajo slovensko državljanstvo, drugo pa tisti, ki le-tega nimajo, pri čemer se ta skupina deli še na dve podskupini – na priseljence, ki imajo v Republiki Sloveniji stalno prebivališče, in priseljence, ki imajo samo začasno prebivališče. Tisti, ki imajo slovensko državljanstvo, so seveda v pravicah in dolžnostih popolnoma izenačeni z ostalimi državljani Republike Slovenije. Ta skupina je v Sloveniji dejansko prevladujoča in jo v glavnem sestavljajo pripadniki drugih narodov in narodnosti nekdanje skupne države, ki so po osamosvojitvi Slovenije lahko pridobili slovensko državljanstvo po poenostavljenem postopku v skladu s 40. členom Zakona o državljanstvu Republike Slovenije¹⁸ (Uradni list RS, št. 1/91). Priseljencev, ki nimajo slovenskega državljanstva, je v Sloveniji relativno malo, zlasti v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo na dan 24. 10. 2002 v Republiki Sloveniji 52844 oseb, ki so imele urejen status tujca. Od tega jih je 17389 imelo veljavna dovoljenja za stalno prebivanje, 31000 pa veljavna dovoljenja za začasno prebivanje. Tudi v tej skupini priseljencev močno prevladujejo priseljenci iz nekdanjih republik bivše Jugoslavije, predvsem iz Bosne in Hercegovine. Priseljencev iz ostalih republik je številčno precej manj in tudi živijo precej razpršeno, tako da pri večini težko govorimo o skupnostih. Priseljencem (tujcem), ki

¹⁸ 40. člen Zakona o državljanstvu Republike Slovenije: »Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije dne 23. decembra 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živi, pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona vloži vlogo pri za notranje zadeve pristojnem upravnem organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče. (...)« (Uradni list RS, št. 1/91).

imajo stalno prebivališče v Sloveniji, so z Zakonom o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/92) zagotovljene vse pravice iz socialnega varstva, priseljenci (tujci), ki nimajo dovoljenja za stalno prebivanje v Sloveniji, pa lahko uveljavljajo pravice do posameznih storitev in dajatev v primerih in pod pogoji, ki jih določa ta zakon. Glede volilne pravice naj omenim, da je bila le-ta do nedavnega rezervirana le za državljane Republike Slovenije, s spremembo Zakona o lokalnih volitvah junija 2002 (Uradni list RS, št. 51/2002) pa je bila ta pravica delno razširjena tudi na priseljence. Omenjeni zakon namreč določa, da imajo tujci s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji pravico voliti člane občinskega sveta na lokalnih volitvah.

Kot lahko vidimo, se pravice priseljencev razlikujejo glede na njihov status (državljani/tujci s stalnim prebivališčem/tujci z začasnim prebivališčem). Ko bo Slovenija postala članica EU, pa lahko pričakujemo še eno skupino priseljencev s posebnim statusom – državljane držav članic EU. Maastrichtska pogodba, ki je bila kasneje dopolnjena z Amsterdamsko (1999), zahteva od držav članic EU, da spoštujejo oz. zagotavljajo priseljencem iz drugih držav članic vrsto socialnih pravic (zdravstvo, pravica do izobraževanja, do zaposlovanja itd.), pravic iz dela (delovna doba, pokojnine, obdavčenje dohodkov) in tudi političnih pravic (volilna pravica) (Verlič Kristensen 2000, 1122). Zagotavljanje omenjenih pravic predstavlja temelje za enakopravnost in socialno integracijo priseljencev, vendar izkušnje številnih držav kažejo, da je za uspešno integracijo priseljencev potrebno več kot le formalna enakopravnost in izenačitev pravic priseljencev s pravicami državljanov. Potrebna je aktivna vloga države pri zagotavljanju dejanskih pogojev za integracijo, potrebna je premišljena integracijska politika s konkretnimi ukrepi, ki pomagajo priseljencem prebroditi začetne težave pri vključevanju v novo življenjsko okolje in jim kasneje omogočajo enakopravno vlogo v vseh sferah družbenega življenja.

Temelji za slovensko integracijsko politiko so bili postavljeni leta 1999, ko je Državni zbor sprejel Resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/99). V tej resoluciji je integracijska politika opredeljena kot eden od treh elementov imigracijske politike in »se nanaša na ukrepe države in družbe, ki zagotavljajo ugodne pogoje za kakovost življenja priseljenih, spodbujajo integracijo in omogočajo, da priseljenci postanejo odgovorni udeleženci družbenega razvoja Slovenije.« Resolucija upošteva kulturno pluralnost slovenske družbe in cilje integracijske politike gradi na načelih enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja. Pri tem je pod enakopravnostjo mišljeno »zagotavljanje enakih socialnih, ekonomskih in civilnih pravic«; svoboda predstavlja pravico »do izražanja kulturne identitete ob zagotovitvi spoštovanja integritete in dostojanstva vsakega posameznika in gojitve lastne kulture v skladu z zakoni in temeljnimi vrednotami Republike Slovenije«; vzajemno sodelovanje pa je razumljeno »kot pravica do udeleževanja in odgovornosti vseh v neprekinjenem procesu ustvarjanja skupne družbe«.

Resolucija je začrtala pluralistični (multikulturni) model slovenske integracijske politike, ki priseljencem omogoča enakopravno vključitev v slovensko družbo ob hkratnem ohranjanju njihove kulturne identitete. Izbira pluralističnega modela se v tem trenutku zdi edina primerna, smiselna in možna, saj le ta upošteva dejansko večkulturnost slovenske družbe in sledi duhu slovenske ustave, ki v 61. členu vsakomur zagotavlja pravico, da »svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo«.

Pluralistični model integracije, kakršnega je začrtala resolucija iz leta 1999, potrjuje tudi nova Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 106/2002), sprejeta 28. novembra 2002. Državni zbor mora namreč, v skladu z Zakonom o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99), na predlog vlade Republike Slovenije vsaki dve leti sprejeti »Resolucijo o migracijski politiki, s katero določi gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti, ki jih bo sprejela Republika Slovenija na tem področju, kakor tudi sodelovanje z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami na tem področju«. Nova resolucija praktično dobesedno povzema vsa določila, ki se v stari resoluciji nanašajo na integracijsko politiko, pri opredelitvi ukrepov, na katere se integracijska politika nanaša, pa dodaja še aktivno preprečevanje diskriminacije, ksenofobije in rasizma.

Tako v stari kot v novi resoluciji je tudi zapisano, da »bo integracijska politika vsebovala določene pravne okvire in družbene ukrepe, ki bodo spodbujali integracijo priseljencev v slovensko družbo, preprečevali diskriminacijo in družbeno obrobno in omogočali, da priseljenci izražajo in gojijo lastno kulturo in vrednote na podlagi spoštovanja osebne integritete in dostojanstva v skladu z zakoni Republike Slovenije«. Od sprejetja prve resolucije do danes so bili sprejeti trije zakoni, ki vsebujejo določila o integraciji priseljencev in tujcev v Republiki Sloveniji. To so Zakon o azilu (1999), Zakon o tujcih (1999) in Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (2002).

Zakon o azilu v 19. členu zahteva od slovenske države, da zagotovi pogoje za vključitev beguncev (torej specifične skupine priseljencev) v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije, da organizira tečaje slovenskega jezika za begunce, organizira tečaje in druge oblike za nadaljnje izobraževanje in poklicno izpopolnjevanje beguncev ter seznanja begunce s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo.

Podobno tudi Zakon o tujcih (1999) v 82. členu Sloveniji nalaga dolžnost, da zagotovi pogoje za vključitev tujcev, ki imajo v Republiki Sloveniji dovoljenje za prebivanje, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije. Za doseg tega cilja naj bi država organizirala tečaje in druge oblike za nadaljnje izobraževanje in poklicno izpopolnjevanje tujcev; zagotavljala informacije, ki so potrebne tujcem za njihovo vključevanje v slovensko družbo, zlasti glede njihovih pravic in dolžnosti, možnosti osebnega razvoja in razvoja v družbi; seznanjala naj bi tujce s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo ter organizirala skupne prireditve s slovenskimi državljani za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja. Pri tem naj bi država oziroma državni organi sodelovali tudi z drugimi organi, organizacijami in združenji (tudi mednarodnimi).

Tako Zakon o azilu kot tudi Zakon o tujcih imata eno skupno pomanjkljivost - ne določata namreč, kdo konkretno je v Republiki Sloveniji odgovoren za zagotavljanje in uresničevanje pogojev za integracijo tujcev in na kakšen način se ti pogoji dejansko zagotavljajo. Delno je bila sicer ta pomanjkljivost v Zakonu o tujcih odpravljena po dopolnitvah septembra 2002¹⁹, ko se je v zakon dodalo določbo, ki od vlade Republike Slovenije zahteva, da izda predpis, s katerim bo določila načine za zagotavljanje in uresničevanje omenjenih pogojev (4. točka 82. člena). V nasprotju z omenjenima zakonoma pa tretji slovenski zakon, ki vsebuje določbe o integraciji - Zakon o začasnem zatočišču - nalaga dolžnost za izvajanje integracijskih ukrepov Uradu za priseljevanje in begunce. Urad je v skladu z dopolnili Zakona o začasnem zatočišču²⁰ (z dne 26. 7. 2002) zadolžen, da v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi zagotovi pomoč pri vključevanju oseb, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje po Zakonu o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje Republike Slovenije. Pri tem naj bi Urad zagotavljal informacije o pravicah in dolžnostih, ki gredo tem osebam; zagotavljal naj bi pomoč pri uveljavljanju teh pravic in obveznosti; organiziral tečaje iz slovenskega jezika in seznanjanje s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo; zagotavljal sredstva za opravljanje izpitov iz slovenskega jezika ter organiziral tečaje in druge oblike strokovnega usposabljanja. Urad je dolžan tudi zagotoviti sredstva za izvajanje omenjenih integracijskih ukrepov, izvajanje posameznih ukrepov pa lahko delno ali v celoti prepusti človekoljubnim ali drugim organizacijam (25.a člen).

Zadolžitev omenjenega urada za izvajanje integracijskih ukrepov najdemo tudi v Odloku o spremembi odloka o ustanovitvi Urada za priseljevanje in begunce (Uradni list RS, št. 23/2002). V tem odloku je zapisano, da urad (med drugim) izvaja posamezne ukrepe v zvezi z integracijo beguncev in tujcev ter koordinira njihovo izvajanje, prav tako pa tudi organizira informacijsko službo s področja begunske problematike, začasne zaščite in integracije beguncev ter tujcev in izdaja publikacije ter informativna gradiva s teh področij.

V vsakem izmed zgoraj omenjenih zakonov se določbe o integraciji nanašajo le na določeno populacijo priseljencev (na begunce; na osebe, ki so pridobile dovoljenje za stalno prebivanje po

¹⁹ Glej Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1A), Uradni list RS, št. 87/2002.

²⁰ Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (ZZZat-A), Uradni list RS, št. 67/2002.

Zakonu o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču; na tujce - osebe, ki nimajo državljanstva Republike Slovenije). V Resoluciji o migracijski politiki Republike Slovenije pa najdemo tudi določbe o ukrepih, ki so prav tako pomembni za tiste priseljence, ki so morda že pridobili slovensko državljanstvo. Med takšne ukrepe sodijo: aktivno preprečevanje diskriminacije, ksenofobije, rasizma in družbene obrobnosti, omogočanje svobodnega izražanja in gojenja lastne kulture ter priprava programov za objektivno obveščanje javnosti o različnih vidikih, vzrokih in posledicah migracijskih gibanj, kar naj bi pripomoglo k preprečevanju morebitnega razraščanja ksenofobije in odklonilnega odnosa do priseljencev.

Prepoved diskriminacije in enakost pred zakonom sta v Sloveniji zagotovljeni že z ustavo (14. člen), konkretnjših programov za aktivno preprečevanje diskriminacije priseljencev na različnih področjih družbenega življenja pa zaenkrat v Sloveniji nimamo. Slovenska ustava tudi vsakomur zagotavlja pravico do svobodnega izražanja pripadnosti k svojemu narodu ali narodni skupnosti, do gojitve in izražanja svoje kulture ter uporabe svojega jezika in pisave (61. člen), vendar pa je država dokaj skopa z ukrepi, ki bi spodbujali ohranjanje in razvoj kulture in kulturnih dejavnosti priseljencev oziroma priseljskih skupnosti. Med ukrepi, ki na tem področju v Sloveniji vseeno obstajajo, naj omenim dvoje. Prvič, na Ministrstvu za kulturo obstajajo programi financiranja kulturnih dejavnosti in projektov, ki od leta 1992 vključujejo tudi »sofinanciranje ljubiteljske kulturne dejavnosti priseljencev in priseljskih skupnosti v Sloveniji, zlasti še financiranje klubov in društev priseljencev pripadnikov 'drugih narodov in narodnosti' nekdanje jugoslovanske federacije« (Žagar 2002, 36). Kot ugotavlja Žagar, so sredstva, ki so namenjena tej dejavnosti, še vedno precej manjša od potrebnih, kljub temu da kulturna društva »tipičnih« priseljencev doslej praviloma niso prijavljala svojih projektov na razpise Ministrstva za kulturo (Žagar 2002, 36). Druga vrsta ukrepov, ki pripomorejo k ohranjanju in razvoju kulture priseljencev, pa zajema programe dopolnilnega pouka maternega jezika in kulture za učence drugih narodnosti v Sloveniji. V Ljubljani, Mariboru, Kranju, v Novi Gorici in na Jesenicah tako poteka dopolnilni pouk makedonskega jezika in kulture za učence makedonske narodnosti²¹, v Ljubljani pa tudi pouk arabskega jezika.²² Dopolnilni pouk maternega jezika in kulture je »prostovoljen in poteka enkrat na teden v učenčevem prostem času. Število ur pouka določi Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport na podlagi števila učencev in v skladu z merili, ki veljajo tudi za organiziranje dopolnilnega pouka slovenskega jezika in kulture v tujini. O financiranju dejavnosti, najemu učilnic, učnih programih, pedagoškem nadzoru in drugem se obe strani dogovorita vsakokrat posebej in upoštevata pri tem še druge okoliščine, kot je vzajemnost itd.«²³

Omenjeni programi vsekakor sodijo v sklop ukrepov integracijske politike, kakršno predvideva Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, vendar pa je to le majhen del ukrepov, ki bi jih Slovenija na podlagi omenjene resolucije še morala sprejeti. Brez zadržkov lahko rečemo, da je Slovenija glede integracijske politike še vedno precej na začetku poti. Kot smo videli, sicer že obstajajo nekatere zakonske podlage, na katerih naj bi takšna politika oz. posamezni njeni ukrepi temeljili²⁴, vendar konkretnih integracijskih programov, ki bi omogočili izvrševanje omenjenih zakonskih določil, še nimamo.

²¹ Pouk je bil organiziran na pobudo makedonskih društev v Sloveniji in Veleposlaništva Republike Makedonije v Ljubljani. <<http://www.mszs.si/slo/ministrstvo/mednarodno/solstvo/priseljenci.asp>> (6. november 2002).

²² Vir: spletna stran Ministrstva za šolstvo znanost in šport Republike Slovenije, <<http://www.mszs.si/slo/ministrstvo/mednarodno/solstvo/priseljenci.asp>> (6. november 2002).

²³ Vir: spletna stran Ministrstva za šolstvo znanost in šport Republike Slovenije, <<http://www.mszs.si/slo/ministrstvo/mednarodno/solstvo/priseljenci.asp>> (6. november 2002).

²⁴ Zakon o azilu (19. člen), Zakon o tujcih (82. člen), Zakon o začasnem zatočišču (25.a člen).

PODOBNOСТИ IN RAZLIKE MED INTEGRACIJSKIMI POLITIKAMI PROUČEVANIH DRŽAV

Med proučevanimi državami obstajajo razlike v samih izhodiščih in ciljnih integracijskih politik. Tako Francija na primer izhaja iz republikanskega modela, ki temelji na povečevanju francoske kulture kot edine, ki naj bi se manifestirala v javnem življenju. Francoski model prisega na individualno integracijo, njegov končni cilj pa je popolna asimilacija priseljencev v večinsko družbo oz. v francosko politično skupnost enakopravnih državljanov. Nemčija je, po drugi strani, dolgo časa zavračala možnosti za politično integracijo priseljencev. V nemški narodni skupnosti, ki je utemeljena na etničnem principu, ni bilo prostora za priseljence. Na priseljence so večinoma gledali kot na začasno delovno silo in ne kot na potencialne (stalne) nove člane nemške družbe. Priseljenci so bili na številnih področjih izključeni iz nemške družbe in v okvirih stare nemške politike so imeli tudi malo možnosti, da bi se njihov položaj v bližnji prihodnosti kaj dosti spremenil. Na Švedskem pa je po začetnem obdobju asimilacijske politike v 70-ih letih prišlo do povsem novega pristopa k integraciji priseljencev, ki se močno razlikuje tako od francoskega kot tudi od nemškega modela. Priseljenci so bili v skladu s politiko multikulturalizma sprejeti kot enakopravni člani družbe, zagotovljene so jim bile številne socialne, pa tudi politične pravice, poleg tega pa jih država ni silila v asimilacijo, temveč so lahko ohranjali in razvijali svojo lastno kulturo. Slovenija se v tem pogledu najbolj približuje švedskemu modelu, saj integracijska politika, začrtana z Resolucijo o imigracijski politiki RS, izhaja iz večkulturnosti slovenske družbe in svoje cilje gradi na načelih enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja. Poleg tega pa so priseljencem zagotovljene pravice do svobodnega izražanja njihove narodne pripadnosti, njihove kulture in do uporabe njihovega jezika.

Med proučevanimi državami lahko na področju integracije priseljencev kljub različnim ciljem in izhodiščem opazimo tudi kar nekaj podobnosti. Prva podobnost je v tem, da je v vseh državah prišlo (in prihaja) v praksi do določenih odstopanj od uradnih politik. To se nanaša tako na izvajanje določenih programov, ki niso povsem v skladu s splošno uradno politiko (čeprav številne od teh programov podpirajo tudi vlade), kot tudi na odstopanja glede predvidenih rezultatov integracijskih politik. V Franciji tako postaja vedno bolj očitno, da je republikanski model zatajil na številnih področjih - glede enakosti otrok v izobraževalnem sistemu (tako glede enakega dostopa do izobrazbe kot tudi učnih uspehov); na stanovanjskem področju (v številnih revnih urbanih okoljih so že opazni procesi segregacije); na kulturnem področju (etnično vse bolj heterogena priseljska populacija se ne more/noče več asimilirati v francosko kulturo) itd. Kljub siceršnjemu vztrajanju pri republikanskem modelu, pri individualni integraciji in zavračanju kakršnih koli posebnih ugodnosti za posamezne etnične/kulturne skupine ali njihove pripadnike, pa obstajajo v Franciji nekateri programi, ki so namenjeni posebej priseljencem – ponekod kot posameznikom, ponekod pa tudi kot skupinam. Takšni programi obstajajo tako na področju zaposlovanja kot tudi izobraževanja in ohranjanja kulture priseljencev (predvsem jezika). V Nemčiji so kot odgovor na spoznanje, da se priseljenci ne obnašajo v skladu s pričakovani uradne politike, torej da Nemčije ne nameravajo zapustiti in se vrniti v svoje domovine, spremenili svoje dolgoletno stališče, da Nemčija ni država priseljevanja. Politika, ki ni posvečala pretirane pozornosti integraciji priseljencev, ker je smatrala, da bo njihova naselitev le začasna, se je izkazala za napačno in neučinkovito z različnih vidikov. Zato je Nemčija spomladi 2002 sprejela nov imigracijski zakon, ki uvaja številne spremembe, predvideva pa tudi aktivno integracijsko politiko. Zakon je bil sicer zaradi proceduralnih napak razveljavljen, vendar pa naj bi ga po napovedih nekaterih nemških politikov v enaki obliki kmalu še enkrat vložili obravnavo. Mimo uradne integracijske (ne)politike pa so v Nemčiji tudi prej že obstajale različne aktivnosti za pomoč priseljencem, izvajale pa so jih v glavnem različne nevladne organizacije (npr. nemška Caritas). Na Švedskem se je prvotno povezovanje imigracijske politike s politiko manjšin izkazalo za nerealno, z navdušenjem postavljeni cilji politike multikulturalizma se niso ukoreninili v širši družbi, poleg tega pa rezultati različnih raziskav kažejo na neenak položaj

priseljencev v primerjavi s Švedi na praktično vseh področjih družbenega življenja, kljub temu da je bila »enakost« izpostavljena kot eno od glavnih načel in ciljev švedske politike multikulturalizma. V Sloveniji težko govorimo o rezultatih integracijske politike, saj je le-ta v glavnem še vedno samo zapisana na papirju (pa še to le v grobem), v praksi pa se v glavnem še ne izvaja. Določene aktivnosti glede pomoči priseljencem (zlasti beguncem) pri vključevanju v slovensko družbo sicer obstajajo, vendar gre tu bolj za posamezne aktivnosti nekaterih nevladnih organizacij (UNHCR, Slovenska filantropija, Fundacija GEA 2000) kot pa za koordinirane vladne programe.

Kljub temu da med integracijskimi politikami in modeli posameznih obravnavanih držav obstajajo številne razlike, pa lahko ugotovimo, da so bile te razlike v preteklosti večje kot danes. Danes se integracijski programi in ukrepi v teh državah vsaj na nekaterih točkah vse bolj približujejo drug drugemu. Opazimo lahko, da v vseh treh državah članicah EU obstajajo določeni programi za pomoč priseljencem v začetnem obdobju njihove priselitve. V vseh treh državah so organizirani določeni jezikovni tečaji za priseljence, ki jih (vsaj delno) financira vlada. Tečaji slovenskega jezika za tujce so organizirani tudi v Sloveniji, vendar na stroške samih priseljencev. Na Švedskem in v Nemčiji obstajajo tudi tečaji spoznavanja večinske družbe in njenih institucij. V Sloveniji so takšni programi prav tako predvideni (z Zakonom o tujcih), vendar se zaenkrat še ne izvajajo. Politike v vseh državah poudarjajo enake možnosti za vse in v središče postavljajo preprečevanje diskriminacije na etnični, kulturni ali drugi osnovi. S spremembo švedske politike v 90-ih letih, ko se je fokus preusmeril s priseljenskih skupin na posameznike, lahko za vse države rečemo, da je individualna integracija postala prevladujoč način, čeprav obstajajo tudi nekateri programi, ki so usmerjeni na posamezne priseljenske skupnosti (npr. programi ohranjanja jezikovne in kulturne dediščine priseljenskih skupin v Franciji, financiranje organizacij priseljencev na Švedskem...). Tako v Nemčiji kot tudi v Franciji in na Švedskem imajo priseljenci, ki so državljani ene izmed držav članic EU, v skladu z evropskimi predpisi posebne pravice in privilegije (prosto gibanje, volilna pravica na lokalnih volitvah, ne potrebujejo delovnega dovoljenja...) ²⁵. Omenjeni predpisi bodo po vstopu v EU veljali tudi za Slovenijo. Do približevanja med državami pa prihaja tudi na področju podeljevanja državljanstva - s sprejetjem novega nemškega zakona o državljanstvu (2000) se je namreč precej bolj poenotil čas, ki ga morajo tujci preživeti v državi, preden lahko zaprosijo za državljanstvo. V Franciji in na Švedskem to obdobje traja pet let, v Nemčiji pa osem. Po starem nemškem zakonu je lahko tujec vložil prošnjo za sprejem v državljanstvo šele po petnajstih letih stalnega prebivanja v Nemčiji. Slovenija s tega vidika nekoliko bolj odstopa, saj zahteva desetletno bivanje v državi, preden lahko tujec zaprosi za slovensko državljanstvo.

V prihodnosti verjetno lahko pričakujemo, da bo podobnosti in usklajenosti med integracijskimi politikami evropskih držav vedno več. Takšno misel podpira tudi pred nedavnim sprejet dokument Sveta Evrope - zaključna deklaracija konference ministrov, odgovornih za migracijske zadeve, sprejeta v Helsinkih, septembra 2002 ²⁶. V tej deklaraciji so ministri izpostavili skupna načela in postavili smernice integracijskih politik držav članic Sveta Evrope. V skladu z deklaracijo naj bi integracijske politike temeljile na načelih človekovih pravic, demokracije, pravne države, strpnosti in nediskriminacije. Deklaracija izpostavlja integracijo kot interaktiven proces, ki zadeva tako priseljence kot tudi večinsko družbo. Ministri so se v deklaraciji zavzeli za to, da naj države spodbujajo odprto družbo in sodelovanje legalnih priseljencev v gospodarskem, družbenem, kulturnem in političnem življenju, spodbujajo naj enak dostop priseljencev do zaposlitve ter poostrijo protidiskriminacijsko zakonodajo in ukrepe.

²⁵ Na Švedskem veljajo posebni predpisi oz. privilegiji tudi za državljane nordijskih držav.

²⁶ MMG-7 (2002) 1.

ZAKLJUČEK

Iz pregleda integracijskih politik Nemčije, Francije in Švedske lahko zaključimo, da nobeden od treh modelov integracije ne zagotavlja v vseh pogledih uspešnega vključevanja priseljencev v večinsko družbo in njene institucije. Povsod se pojavljajo določeni problemi in odstopanja od zastavljenih ciljev in namenov.

Model diferenciranega izključevanja temelji na napačni predpostavki, da se bodo priseljenci po določenem obdobju (ali opravljenem delu) vrnili tja, od koder so prišli, zato predvideva le njihovo delno integracijo oziroma integracijo le na določenih področjih družbenega življenja (na primer na trgu dela). Ta model ustvarja dve kategoriji prebivalstva - državljane in priseljence brez državljanskih pravic oziroma celo brez možnosti pridobitve le-teh tudi po daljšem neprekinjenem obdobju bivanja v državi (kar lahko velja tudi za njihove potomce). Segregacija na področju državljanstva ter političnih in (običajno tudi) socialnih pravic pa vodi v razvoj različnih, zaprtih kulturnih ali etničnih skupnosti znotraj države, kar prav gotovo ne pripomore h kohezivnosti družbe in enakopravnemu razvoju vseh njenih delov, posledično pa predstavlja tudi potencialni vir napetosti in konfliktov. Neustreznost omenjenega modela integracije se je potrdila tudi na primeru Nemčije, ki je trenutno v fazi spreminjanja svoje integracijske politike. Leta 2000 je omilila svojo naturalizacijsko zakonodajo, poleg tega pa skuša sprejeti nov imigracijski zakon, ki bi uvedel tudi različne integracijske ukrepe za pomoč priseljencem pri vključevanju v nemško družbo.

Asimilacijski model v zameno za enakopravnost priseljencev z drugimi državljani v javnem življenju zahteva njihovo popolno podreditev normam in običajem večinske družbe in kulture. V praksi se je izkazalo, da kulturna identiteta ni nekaj, kar bi bilo enostavno nadomestiti z drugo (večinsko) ali pa jo omejiti zgolj na ozko zasebno sfero (kot to zahteva francoski model integracije), da formalna enakopravnost ne zagotavlja tudi dejanske enakopravnosti v praksi, da se neenakovreden položaj priseljencev kaže na različnih področjih družbenega življenja in da so, kljub poudarjanju enakosti, nekateri državljani bolj enaki od drugih. Francosko uradno vztrajanje na univerzalističnih republikanskih načelih in zavračanje posebnih ukrepov za pomoč manjšinskim skupnostim je praktično absurdno v luči dejstva, da že nekaj časa vzporedno takšni uradni politiki obstajajo tudi različni programi, usmerjeni v pomoč priseljenskim manjšinskim skupnostim. To nedvomno kaže na to, da zgolj zagotavljanje enakih individualnih pravic priseljencem ne omogoča tudi dejansko enakih možnosti na vseh področjih družbenega življenja in udeleževanja ter da so za to potrebni nekateri posebni ukrepi.

Multikulturni model integracije predvideva čim bolj enakopravno vlogo in položaj različnih etničnih skupnosti in njihovih pripadnikov znotraj teritorija države. Priseljencem dopušča ohranjanje njihove kulture in jezika, zahteva pa od njih, da sprejmejo določene temeljne politične vrednote in institucije večinske družbe. Priseljenci s stalnim prebivališčem v državi se glede pravic močno približujejo državljanom. Švedska, ki se je sredi 70-ih let podala na pot multikulturalizma, je priseljencem podelila veliko socialnih in političnih pravic, enakopravnost z večinskim prebivalstvom, omogočila jim je dostop in sodelovanje v vseh institucijah švedskega sistema, poleg tega pa je uvedla tudi posebne ukrepe za pomoč priseljencem v začetnih letih bivanja na Švedskem. Pa vendar so raziskave pokazale, da integracija dejansko ne poteka pretirano uspešno in da se praktično na vseh področjih pojavljajo določeni problemi. V 80-ih letih je Švedska ugotovila, da se je pre naglila, ko je imigrantsko politiko povezala z manjšinsko politiko, ker naj bi praktične in ekonomske omejitve onemogočale zagotavljanje povsem enakopravnega položaja vseh etničnih skupnosti v državi. Manjkali pa sta tudi široka podpora in pripravljenost celotnega prebivalstva na izvajanju takšne politike. V 90-ih letih so se pojavile tudi kritike na račun obravnavanja priseljencev kot homogene skupine, za katero je potrebno skrbeti, namesto da bi vsakomur omogočili, da skrbi sam zase. Zato se je konec 90-ih let fokus švedske integracijske politike preusmeril s priseljenskih skupnosti na celotno družbo, ki naj bi zagotavljala enake pravice in

možnosti za vse državljane ne glede na etnični ali kulturni izvor, temeljila na različnosti, medsebojnem spoštovanju in toleranci.

Slovenija je glede integracijske politike še precej na začetku poti. Z resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije so bili sicer začrtani cilji in smernice integracijske politike, ki predvidevajo vpeljavo pluralističnega modela integracije. Obstajajo tudi že določene pravne in zakonske podlage, na katerih naj bi takšna politika temeljila²⁷, vendar pa konkretnih integracijskih programov, ki bi omogočili izvrševanje omenjenih zakonskih določil, še nimamo. Integracijske programe bo seveda treba čim prej pripraviti. Mirovni inštitut je v letu 2002 v okviru projekta »'Slovenski model' migracijske politike: perspektive in možnosti države na 'schengenski periferiji'«, pripravil nekaj priporočil in konkretnih predlogov za oblikovanje nekaterih integracijskih programov²⁸, tukaj pa dodajamo še nekaj smernic, ki bi jih bilo pri pripravi programov dobro upoštevati:

- programi naj bodo utemeljeni na pluralističnem modelu, kakršnega je začrtala že Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/99) in ki mu sledi tudi nova Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije;
- programi morajo jasno določiti načine in pogoje za učinkovito in dosledno izvajanje zastavljene integracijske politike;
- programi morajo jasno določiti in razmejiti pristojnosti in naloge posameznih akterjev, ki bodo zadolženi za njihovo izvajanje;
- v programih mora biti jasno opredeljeno, na koga se posamezni ukrepi nanašajo in kdo je zadolžen za njihovo financiranje;
- jasno morajo biti opredeljene pravice, dolžnosti in morebitni privilegiji priseljencev, ki se odločijo za sodelovanje v (uvodnih) integracijskih programih;
- integracijski programi bi morali biti prostovoljni, vendar naj država s konkretnimi ukrepi spodbuja priseljence, da se teh programov udeležijo;
- integracijska politika mora upoštevati, da priseljenci niso enotna skupina ljudi z enakimi značilnostmi, interesi in potrebami - zato bi moral biti poudarek na individualnih integracijskih načrtih, ki bodo, v skladu z možnostmi, prilagojeni posameznemu priseljenku oziroma, če bodo priseljenci sami tako želeli, tudi posameznim priseljenkim skupnostim;
- v programih morajo biti predvideni tudi ukrepi za preprečevanje pritiskov na asimilacijo priseljencev;
- pri načrtovanju in izvajanju integracijskih programov bi morali vključiti oziroma spodbujati k sodelovanju tudi zainteresirane nevladne organizacije;
- vsi ukrepi, ki sodijo v integracijsko politiko, naj bodo (v grobem) zbrani v enem samem dokumentu, s čimer se bo zagotovila njihova transparentnost;
- vzpostaviti bi morali mehanizem spremljanja in dolgoročnega merjenja učinkov integracijskih ukrepov²⁹, da bi lahko ocenjevali njihovo uspešnost ter popravljali in odpravljali tiste, ki bi se izkazali za neučinkovite;
- programi naj poudarjajo, da je integracija proces, ki zadeva celotno družbo; poskrbijo naj za ukrepe, ki bodo obveščali in osveščali javnost o tem procesu ter spodbujali predstavnike večinske družbe, da v njem aktivno sodelujejo.

Prav na zadnjo točko se pri integracijski politiki pogosto pozablja, čeprav je za doseganje zastavljenih ciljev enako pomembna kot vse ostale. Verjetno bodo vsakršni integracijski ukrepi prinesli nezadovoljive rezultate, če ne bomo razmišljali tudi o tem, kako širšo družbo pripraviti do

²⁷ Zakon o azilu (19. člen), Zakon o tujcih (82. člen), Zakon o začasnem zatočišču (25.a člen).

²⁸ Več informacij o projektu najdete na internetni strani Mirovnega inštituta na naslovu: http://www.mirovni-institut.si/slo_html/projekti/slomodel.pdf.

²⁹ Na primer: spremljanje šolskih uspehov otrok priseljencev in dosežene stopnje izobrazbe v primerjavi z večinsko populacijo; primerjava stopnje nezaposlenosti med priseljenci in večinskim prebivalstvom; beleženje diskriminacije na etnični, kulturni, jezikovni osnovi itd.

tega, da bo bolj odprta do drugih in drugačnih in da bo znala sprejemati in spoštovati kulturne razlike, ki obstajajo med ljudmi. Glavni del integracije se namreč dogaja na lokalnih, mikro ravneh, v različnih vsakodnevnih stikih s prebivalci določenega okolja. Če le-ti niso pripravljeni odigrati svoje vloge v integracijskem procesu, potem tudi vsi ostali ukrepi in prizadevanja ne bodo prinesli zelenih rezultatov.

Reference

- Archibald, James. 2002. Immigrant integration: The ongoing process of reform in France and Québec. V *Language Policy: Lessons from Global Models*, ur. Steven J. Baker, 30–58. <<http://www.miis.edu/docs/langpolicy/ch03.pdf>> (2. avgust 2002).
- Bauböck, Rainer. 1994. *The integration of immigrants. Social cohesion and quality of life. Report of the Joint Group of Specialist on migration, demography and employment*. <<http://www.social.coe.int/en/cohesion/action/publi/migrants/intgcont.htm>> (12. oktober 2001).
- Bleich, Erik. 1999. Re-imagined communities? Education policies and national belonging in Britain and France. V: *The Politics of Belonging: Migrants and Minorities in Constemporary Europe*, ur. Andrew Geddes in Adrian Favell 60–75. Adershot: Ashgate.
- Castles, Stephen. 1995. How nation-states respond to immigration and ethnic diversity? *New community* 21 (3): 293–308.
- Cohen, James. 2002. Inequality and difference. Current sociological challenges to the French »Republican model of integration«, *Dve domovini/Two Homelands* 15: 51–63.
- ECRE position on the integration of refugees in Europe. 1999. <<http://www.ecre.org/positions/integ.shtml>> (17. avgust 2002).
- Gineste, Sandrine. 1999. National labour market policies – France. *Trends* 32. <http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd32_uk/00300068.asp> (13. junij 2002).
- Hagedorn, Heike. 2001. Republicanism and the Politics of Citizenship in Germany and France: Convergence or Divergence? *German Policy Studies/Politikfeldanalyse* 1 (3): 243–272. <http://spaef.com/GPS_PUB/1_3_1_hagedorn.html> (25. september 2002).
- Krief, Pascal. 1999. Was Gesellschaften zusammenhält. National-gedanke und Inklusion. Strategien der Länder im Vergleich. Prispavek na strokovnem forumu, Zwischen Hysterie und Utopie.: Strategien zur Integration von Zuwanderern im internationalen Vergleich. 1. Stuttgarter Schloßgespräch, 23.–25. junij 1999. <<http://www.ifa.de/ssg/dkrief.htm>> (17. oktober 2002).
- Martin, Philip in Teitelbaum, Michael. 1995. Report of the seminar on integration issues and immigration policy: focus on France (2 October 1995). <<http://migration.ucdavis.edu/ols/par.htm>> (17. oktober 2002).
- Maschino, Maurice T. 2002. »Do you eat couscous at home? How often?«, *Le Monde diplomatique*, junij 2002. <<http://mondediplo.com/2002/06/09couscous>> (5. avgust 2002).
- Medved, Felicita. 2001. Nationality, citizenship and integration, a European perspective, *Razprave in gradivo* 38/39: 44–67.
- Medved, Felicita. 2002. Volilna pravica tujcev s stalnim prebivališčem kot prispevek integraciji in lokalni samoupravi, *Razprave in gradivo* 40: 22–39.

Odlok o spremembi odloka o ustanovitvi Urada za priseljevanje in begunce. Uradni list RS, št. 23/02.

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (ReIPRS). Uradni list RS, št. 40/99.

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS). Uradni list RS, št. 106/2002.

Runblom, Harald. 1998. Sweden as a multicultural society, <<http://www.si.se/infoSweden/588.cs>> (10. oktober 2002).

Sancton, Thomas. 2000 (12. junij). »Mixing Bowl,« *Time Europe*, 155 (23) <<http://www.time.com/time/europe/magazine/2000/0612/francemix.html>> (19. junij 2002).

Schnapper, Dominique. 1991. *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*. Paris: Gallimard. Citirano v Van Zanten, Agnès. 1997. Schooling Immigrants in France in the 1990s: Success or Failure of the Republican Model of Integration? *Anthropology and Education Quarterly* 28 (3): 351–374.

Soininen, Maritta. 1999. The »Swedish model« as an institutional framework for immigrant membership rights. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 685–702.

Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), vom 22. Juli 1913 (RGBl. S. 583), in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618). <<http://www.rp-kassel.de/service/gesetze/texte/s/staatsangehoerigkeit.htm>> (7. januar 2003).

The EFFNATIS Project. 2001. *Effectiveness of National Integration Strategies Towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective - Final report*. <<http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/pdf/finalreportk.pdf>> (25. julij 2002).

Thoursie, Anna. 1999. National Labour Market Policies - Sweden. *Trends* 32. <http://www.eu-employment-observatory.net/introframeset_en.htm> (7. avgust 2002).

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91.

Van Zanten, Agnès. 1997. Schooling Immigrants in France in the 1990s: Success or Failure of the Republican Model of Integration? *Anthropology and Education Quarterly* 28 (3): 351–374.

Vogler–Ludwig, Kurt. 1999. National Labour Market Policies - Germany. *Trends* 32. <http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd32_uk/00300018.asp> (13. junij 2002).

Westin, Charles. 2000. The effectiveness of settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden. *International Migration Papers* 34. Geneva, ILO. <<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp34.pdf>> (6. avgust 2002).

Zakon o azilu (Zazil). Uradni list RS, št. 61/99.

Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču (ZZZat-A). Uradni list RS, št. 67/2002.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS). Uradni list RS, št. 1/91.

Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Uradni list RS, št. 54/92.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (ZLV-D). Uradni list RS, št. 51/2002.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1A). Uradni list RS, št. 87/2002.

Zakon o tujcih (Ztuj-1). Uradni list RS, št. 61/99.

Zakon o začasnem zatočišču (ZZZat). Uradni list RS, št. 20/97.

Žagar, Mitja. 2002. Politika integracije romske skupnosti v Sloveniji: preprečevanje socialne izključenosti Romov. Raziskovalna naloga za ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2001-2002). Zaključno poročilo. Ljubljana.

POVZETEK

V študiji so predstavljeni trije teoretični modeli integracije priseljencev v večinsko družbo in konkretne integracijske politike treh držav – Nemčije, Francije in Švedske - ki se bolj ali manj približujejo omenjenim modelom. Predstavljena je tudi situacija na področju integracijske politike v Sloveniji, vključno z nekaterimi smernicami oz. priporočili za pripravo konkretnih integracijskih ukrepov. Primerjava med omenjenimi modeli in politikami preučevanih držav je pokazala, da imajo različni modeli integracije različne učinke na dejansko integracijo, da nobeden od analiziranih modelov ni uspešen na vseh področjih integracije in da se povsod kažejo razlike med zastavljenimi cilji in dejanskimi učinki integracijskih programov. Iz izkušenj ostalih držav in upoštevajoč družbeno realnost v Sloveniji lahko predvidevamo, da bi bila za Slovenijo primerna takšna integracijska politika, ki bi temeljila na kulturnem pluralizmu, bila usmerjena na celotno družbo (ne le na priseljence), zagotavljala posebne ukrepe za pomoč priseljencem v začetnem obdobju integracije, kasneje pa zagotavljala vsem enake možnosti, da se enakopravno vključujejo in sodelujejo v vseh sferah družbenega življenja.